



Scénarios de réforme de la CSG

Pierre Concialdi, Jean-Marie Monnier

► To cite this version:

Pierre Concialdi, Jean-Marie Monnier. Scénarios de réforme de la CSG. *Revue française de finances publiques*, 2002, 78, pp.113-138. hal-00677604

HAL Id: hal-00677604

<https://hal.science/hal-00677604>

Submitted on 15 Mar 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SCENARIOS DE REFORME DE LA CSG

Pierre CONCIALDI (IRES) et Jean-Marie MONNIER (Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, MATISSE UMR-CNRS 8595)

Preprint

L'article présenté dans ce numéro de la Revue française de finances publiques est la synthèse d'un rapport commandé par la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée Nationale en 1999. Sa rédaction a été achevée en juin 2000. En accord avec la direction de la revue, sa publication a été différée afin de prendre en compte les éléments du débat de l'automne 2000. Finalement, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel et du dispositif effectivement retenu avec la Prime pour l'emploi, nous avons décidé de maintenir en l'état l'article initial car, tant sur les aspects théoriques qu'empiriques, il nous semble contenir des éléments qui demeurent pertinents. Nous le faisons toutefois suivre d'une postface consacrée à la prime pour l'emploi et aux expériences anglo-saxonnes dont elle s'inspirerait.

La mise en place de la CSG au début des années quatre-vingt-dix a donné lieu à de nombreux débats et les controverses à son sujet restent encore vives. Un premier débat porte sur une question de principe concernant les formes de financement de la protection sociale. On sait que la dégressivité des cotisations sociales a longtemps été contestée même si ce débat est resté confiné à un petit cercle d'experts¹. Le déplaçonnement, par étapes successives, des cotisations sociales a fini par aboutir, à la fin des années quatre-vingt, à un prélèvement social quasi proportionnel. Fallait-il aller au-delà et basculer vers une fiscalisation en substituant un impôt à une partie des cotisations sociales ? Pour ses promoteurs, l'égal accès de tous - au moins en droit sinon dans les faits - à des prestations qualifiées d'universelles, comme les prestations familiales, justifiait un financement plus équitable faisant appel à d'autres sources de revenus que les seuls salaires. Pour d'autres, en revanche, la fiscalisation de la protection sociale enclencherait un processus de régression de notre système de protection sociale. La fiscalisation de la protection sociale s'accompagnerait nécessairement, dans ce schéma de raisonnement, d'une rétractation des politiques sociales vers un simple filet d'assistance aux plus démunis, à l'image de ce que l'on peut observer dans certains pays anglo-saxons². Elle serait ainsi, en quelque sorte, le cheval de Troie d'une contre-réforme libérale dont l'autre pilier serait la promotion de l'accumulation financière à travers la mise en place de "fonds de pension"³.

Ce débat de principe continue aujourd'hui d'opposer partisans et adversaires de la CSG et les arguments avancés ne sont pas, dans chaque camp, exempts de contradictions ni de limites. Aux adversaires de la CSG, on peut ainsi faire observer que la fiscalisation du financement de la protection sociale n'est pas, par essence, porteuse d'une régression de la protection sociale, comme le montre l'expérience d'autres pays nordiques ayant largement recourus à l'impôt pour le financement des prestations sociales et disposant, malgré tout, d'un haut niveau de protection sociale. Tout dépend ici, selon nous, de la légitimité politique attachée à chaque forme de prélèvement. Les conditions de cette légitimité politique dépendent bien sûr du contexte institutionnel et historique dans lequel les systèmes de protection sociale se sont développés dans chaque pays. Mais ces conditions ne sont pas figées et elles sont susceptibles d'évoluer. Par conséquent, souligner que la fiscalisation de la protection sociale peut correspondre, dans notre pays et dans le contexte actuel, à des stratégies régressives, n'interdit pas de souligner que, à plus long terme, il est nécessaire de concevoir et d'encourager le développement de processus politiques qui permettraient de légitimer d'autres formes de prélèvements que les seules cotisations sociales. Quant aux partisans de la CSG, ou au moins à une partie d'entre eux, on peut faire valoir que l'objectif d'équité affiché au moment de la création de la CSG reste encore, dans une large mesure, lettre morte. Les modalités successives à travers lesquelles s'est développé ce prélèvement ont ainsi emprunté, comme nous le montrerons, des voies plus ou moins progressives qui sont aussi susceptibles de peser sur la légitimité attachée à ce nouvel impôt. Sans oublier le fait que l'accumulation de dispositifs complexes et souvent mal perçus par les contribuables est aussi de nature à engendrer des réactions de rejet de leur part.

¹ Voir Jean-Jacques DUPEYROUX, "Une ténébreuse affaire", *Droit social*, n° 3, mars 1990, pp. 231-240.

² La mise en place de la CSG, même si elle représente un des aspects les plus visibles de cette fiscalisation, n'en constitue pas le seul élément. Le financement par l'impôt d'un certain nombre de prestations gérées par les CAF (comme l'allocation aux adultes handicapés ou l'allocation de parent isolé), ou encore la création en 1993 du Fonds de solidarité vieillesse participent également de ce mouvement.

³ Bernard FRIOT, *Puissances du salariat*, La Dispute, Paris, 1998.

Au débat de principe s'ajoute donc un second débat qui porte plus spécifiquement sur le caractère plus ou moins équitable et acceptable de la CSG. C'est sur cette seconde question que cet article propose un certain nombre de réflexions à travers l'exploration de divers scénarios de réforme.

I - LES PRINCIPES D'UNE FISCALITE SUR LES FACULTES CONTRIBUTIVES

Il existe dans la théorie des finances publiques deux traditions concernant le mode de répartition d'un impôt. La doctrine du bénéfice repose sur le principe d'équivalence en vertu duquel il doit y avoir une relation entre le montant de l'impôt acquitté par les contribuables, et l'utilité qu'ils retirent des services et équipements publics. L'impôt représente alors un quasi-prix qui reflète une vision contractuelle marchande des relations entre l'Etat et les citoyens⁴. C'est la raison pour laquelle, la charge fiscale se détermine d'abord sur la base du volet "dépenses" du budget.

Selon la seconde tradition inspirée du principe de la capacité contributive, l'impôt doit être proportionné dans une mesure à déterminer, aux facultés contributives des contribuables. C'est la raison pour laquelle conformément à la théorie moderne de l'impôt, les principes d'une juste fiscalité ne peuvent être déduits du côté "dépenses" du budget.

A priori, le choix de l'un ou de l'autre principe ne détermine pas le mode de répartition de la charge fiscale dans la mesure notamment, où le principe du bénéfice peut s'accommoder d'un impôt progressif. La fiscalité française repose toutefois sur une articulation spécifique des principes d'égalité, de taxation selon les facultés contributives et de progressivité issue de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme de 1789⁵.

A - FACULTES CONTRIBUTIVES ET PROGRESSIVITE DE L'IMPÔT

La littérature économique propose de fonder la doctrine des capacités contributives sur l'idée "d'égalité des sacrifices", les contribuables devant subir une "perte d'utilité" égale. Il existe différentes façons de concevoir le sacrifice égal : en valeur absolue, en valeur relative ou au sens d'égal sacrifice marginal. Or selon le point de vue adopté, le prélèvement pourra être régressif, proportionnel ou progressif. La conception marginaliste est cependant aujourd'hui la plus fréquemment admise car elle part de l'idée selon laquelle l'utilité marginale du revenu décroît lorsque celui-ci augmente de sorte que le sacrifice que peut supporter un contribuable est inversement proportionnel à son revenu. Cette définition générale appelle cependant une remarque.

Les termes généraux dans lesquels se définit la capacité contributive ne déterminent pas *a priori* la nature de l'assiette sur laquelle doit reposer un prélèvement. Si en effet le revenu semble adapté pour refléter les capacités contributives, il ne permet pas d'appréhender pleinement les dispositions d'un redevable et les efforts qu'il peut consentir. C'est la raison pour laquelle un système fiscal reposant sur les facultés contributives doit notamment comprendre un prélèvement frappant le patrimoine.

Appliquée aux revenus, la conception des facultés contributives revient à dire que lorsque les revenus sont faibles, c'est-à-dire lorsqu'ils permettent simplement de faire face aux dépenses de première nécessité, la capacité contributive des individus est nulle. En d'autres termes, "l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire"⁶, ce qui suggère qu'une fraction du revenu ne puisse être taxée car elle correspond à ce qui est nécessaire pour vivre. De la sorte, un prélèvement proportionnel aux facultés contributives est progressif en fonction du revenu. Ce principe a d'ailleurs trouvé une forme d'application dans le cadre de l'impôt sur le revenu puisque depuis 1959 celui-ci contenait une disposition exonérant les contribuables dont les revenus ne dépassaient pas le salaire minimum. Elle a été généralisée à l'ensemble des ménages modestes en 1986 avec la décote, qui permettait de décrire en fonction des configurations familiales une échelle des revenus équivalents au SMIC⁷. Depuis la loi de finances pour 1997 le seuil réel d'imposition est inférieur au SMIC.

Si la capacité contributive peut être entendue comme la partie du revenu excédant un minimum de ressources nécessaires pour subsister, un prélèvement reposant sur ce principe contient implicitement une norme sociale

⁴ Jean-Marie MONNIER, *Les prélèvements obligatoires*, Economica, Paris, 1998, p. 15 et s.

⁵ Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, 2^e édition, LGDJ, Paris, 1998, p. 52.

⁶ Pierre CONCIALDI, "Comment apprécier l'équité face à l'impôt", dans Jean-Marie MONNIER (ed.), *Dynamiques économiques de l'équité*, Economica, Paris, 1999, p. 132.

⁷ Jean-Marie MONNIER, "Les conséquences de la taxation des allocations familiales à l'impôt sur le revenu", *Droit social*, n°11, novembre 1996, p. 908 et s.

relative à ce "minimum de ressources nécessaires"⁸ dont on verra plus loin que le niveau reflète le degré de progressivité. Il reste qu'il convient de distinguer clairement le degré de progressivité d'un prélèvement de ses effets redistributifs, ce qui permet ensuite d'envisager différents types de réformes.

B - PROGRESSIVITE ET REDISTRIBUTIVITE D'UN PRELEVEMENT

Les politiques redistributives font l'objet de nombreux débats, rendus parfois trop complexes par la diversité des significations attachées à la notion de redistribution. Celle-ci est en effet fréquemment entendue au sens très général de correction des inégalités de toute nature. Lorsque l'on ne considère que la redistribution des revenus, elle signifie la réduction des inégalités de revenu et peut emprunter différentes voies : la fixation de normes comme le SMIC, la distribution de transferts complétant les ressources primaires comme le RMI ou la fiscalité dont la vocation ici ne peut être que le resserrement de l'éventail des revenus. L'instrument alors utilisé est l'impôt progressif.

Traditionnellement, on dit d'un prélèvement qu'il est progressif lorsque le montant de l'impôt et, par conséquent, le taux moyen d'imposition, croît plus vite que le revenu. Il s'ensuit que la progressivité peut être comprise comme une déviation positive par rapport à un prélèvement proportionnel au revenu. Respectivement, on dit d'un prélèvement qu'il est régressif lorsque le taux moyen d'imposition décroît quand le revenu augmente, ce qui constitue une déviation négative par rapport à un prélèvement proportionnel. On ne peut cependant juger de l'impact redistributif d'un prélèvement à partir de la seule nature de la déviation qu'il introduit.

En effet, cet impact redistributif dépend aussi, de façon non moins importante, de l'ampleur du transfert engendré par l'impôt. On peut s'en convaincre aisément en considérant deux exemples simplifiés extrêmes. Ainsi, un système fiscal ne prélevant qu'un franc symbolique sur l'individu le plus riche pourrait être considéré comme très progressif, car concentré sur la partie la plus haute de la distribution des revenus. Il ne serait pourtant guère redistributif puisque son impact sur les inégalités de revenus serait des plus réduits : donner un franc au plus pauvre ne modifierait d'ailleurs pas fondamentalement sa situation. A l'inverse un prélèvement intégral de l'ensemble des revenus ne pourrait être progressif puisqu'il reviendrait à taxer au même taux (100%) les gains des ménages. Pourtant, son impact redistributif ne saurait être négligeable, surtout si les ressources ainsi collectées étaient mises au service de politiques publiques favorisant l'égal accès de tous à un ensemble de droits sociaux fondamentaux. (droit à l'emploi, à la santé, à l'éducation, au logement, à la retraite,...).

La progressivité caractérise donc la structure d'un prélèvement, c'est-à-dire la façon dont un franc de prélèvement se répartit entre les différents contribuables classés selon leur position dans l'éventail des revenus⁹, tandis que les effets redistributifs mesurent l'ampleur des variations introduites par ce prélèvement dans la distribution des revenus. A distribution primaire des revenus donnée, l'ampleur de ces effets redistributifs dépend à la fois du degré de progressivité et du taux moyen d'imposition, c'est-à-dire de la masse des revenus effectivement prélevée. En d'autres termes, la variation d'inégalité résultant d'un prélèvement peut être exprimée comme le produit de sa progressivité par le taux moyen d'imposition. Ce lien entre le degré de progressivité et l'importance des effets redistributifs *via* le taux moyen d'imposition explique pourquoi l'augmentation d'un impôt dans les mêmes proportions à tous les niveaux de revenu accroît ses effets redistributifs sans affecter sa progressivité. De la même façon, lorsque la progressivité d'un barème d'imposition est accentuée sans modification du rendement global de l'impôt, les effets sur les inégalités de revenus sont néanmoins accrus.

Finalement, ces quelques considérations théoriques sur la relation entre le degré de progressivité et ses effets redistributifs suggèrent de distinguer les types de réformes possibles d'un prélèvement sur les revenus :

- on peut accroître les effets redistributifs d'un prélèvement sans modifier sa progressivité si l'on alourdit le prélèvement dans les mêmes proportions à tous les niveaux de revenu¹⁰.

⁸ Pierre CONCIALDI, "Equité fiscale et progressivité de l'impôt : un essai d'évaluation", *La note de CERC-Association*, 1995, n°3, pp. 2-8.

⁹ Ce qui signifie que, dans la réalité, le degré de progressivité d'un prélèvement dépend aussi de la répartition des revenus. Un barème progressif d'imposition appliqué à une distribution des revenus parfaitement égalitaire aboutit de fait à un impôt proportionnel, de même qu'un impôt de capitation est d'autant plus régressif que la distribution des revenus est inégalitaire.

¹⁰ Bien évidemment, le sens de ces effets redistributifs dépend de la progressivité effective du prélèvement. Accroître le rendement global d'un prélèvement régressif accentuerait les inégalités de revenus, ce qui reviendrait bien à amplifier les effets redistributifs, mais dans un sens "négatif".

- on peut améliorer conjointement sa progressivité et ses effets redistributif sans modifier son rendement, mais en concentrant davantage le prélèvement sur le haut de l'éventail des revenus.
- enfin, une augmentation du degré de progressivité d'un prélèvement associée à une diminution de son rendement produit des effets de sens opposé dont la résultante, en termes de réduction des inégalités, reste indéterminée.

Ce dernier cas signifie en particulier qu'une réforme accroissant le degré de progressivité d'un prélèvement produit des effets très variables sur les inégalités selon qu'elle s'effectue, ou non, à rendement constant. Si la progressivité d'un prélèvement augmente alors que, simultanément, son rendement diminue, l'impact sur les inégalités de revenu peut être plus ou moins atténué par la baisse du taux moyen d'imposition. S'agissant de la CSG, cette mise en relation des notions de progressivité et d'effets redistributifs suggère dans un premier temps un examen critique de ses caractéristiques actuelles, et permettra ultérieurement la formulation de scénarios de réformes possibles.

II –EVALUATION DE LA CSG

L'introduction de la CSG en droit fiscal français est le fruit d'une longue réflexion sur les financements complémentaires envisageables à côté des cotisations sociales pour la protection sociale¹¹. Elle procède donc d'abord du constat des insuffisances de ces dernières, à savoir, d'une part, leur caractère inéquitable puisqu'elles reposent essentiellement sur les revenus d'activités alors que certaines prestations ont été largement généralisées et, d'autre part, leur relative inefficacité économique puisque les cotisations sociales sont supposées alourdir le coût du travail¹².

Durant les années 80 différents facteurs sont venus conforter ce constat. Outre l'accentuation de la place occupée dans la protection sociale par des dispositifs d'assistance (ou de "solidarité") en raison de l'aggravation du chômage et des formes de précarité, la structure des revenus a connu une triple évolution : la diversification des formes de rémunérations salariales avec le développement des compléments de rémunération ; la place croissante des revenus de transfert dans les revenus des ménages ; la diversification et la croissance des revenus du patrimoine.

Cet ensemble de facteurs incitait à l'élargissement de la base de financement de la protection sociale. Différentes solutions telles que la taxation de la valeur ajoutée ou l'alourdissement de l'impôt sur le revenu ayant été écartées, la création d'une ressource distincte est apparue au début des années 90 comme le moyen de répondre aux difficultés de l'époque.

A - LES CARACTERISTIQUES INITIALES DE LA CSG

D'entrée de jeu, la CSG, contribution assise sur l'ensemble des revenus des ménages est perçue non pas comme un supplément de recettes, mais comme une forme nouvelle, alternative, de financement. Le dispositif adopté dans le cadre de la loi de finances pour 1991 fait cependant largement référence à l'impôt sur le revenu. La CSG est due par toutes les personnes physiques fiscalement domiciliées en France pour l'imposition de leurs revenus et prend la forme de trois contributions correspondant aux catégories de l'impôt sur le revenu :

- une contribution sociale sur les revenus d'activité professionnelle et sur les revenus de remplacement ;
- une contribution sociale sur les revenus du patrimoine ;
- une contribution sociale sur les revenus de placement à revenu fixe soumis au prélèvement libératoire.

Le caractère multiforme de la CSG débouche en fait sur une définition différenciée de son assiette. Elle dépend en effet des textes de référence utilisés dans sa définition. Ainsi, la contribution sur les revenus d'activité et de remplacement s'inspire d'une combinaison de textes applicables aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu. Il s'y ajoute, pour certains de ces revenus l'imputation d'une déduction de 5% (salaires et revenus assimilés, allocations de chômage). Quant aux deux autres contributions, elles s'inspirent des définitions de l'impôt sur le revenu. Il s'agit donc de revenus nets et hors exonérations et allègements. Cet assemblage spécifique de textes

¹¹ Sur les étapes de cette réflexion, voir : Jean-Marc DUPUIS, "Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme", *Droit social*, février 1992, n° 2, pp. 100-107.

¹² Ce dernier point reste toutefois encore largement controversé parmi les économistes, l'analyse de l'incidence finale, sur le coût de la main-d'œuvre, des cotisations sociales ne débouchant pas sur des conclusions très robustes.

explique pourquoi le Conseil des impôts considérait dans son quatorzième rapport¹³ que grâce à cette définition, l'assiette de la CSG était certes plus large que celle des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu, mais qu'elle était loin de correspondre à l'ensemble des revenus économiques perçus par les ménages. Elle subissait notamment encore fortement l'influence des allègements dont jouissent certains revenus, et notamment les revenus du patrimoine, dans le cadre de l'IRPP

Le taux initial de la CSG est fixé à un niveau unique de 1,1 %. Elle est en principe prélevée à la source, mais lorsque cela n'est pas possible son recouvrement s'effectue comme l'impôt sur le revenu.

Telle qu'elle vient d'être définie, la CSG permet certes d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale, ce qui a un impact redistributif. Celui-ci paraissant toutefois encore trop limité, il est accentué à l'aide d'une formule indirecte de progressivité prenant la forme de deux mesures : la non-déductibilité de la CSG de l'assiette de l'impôt sur le revenu, et l'octroi d'une remise forfaitaire de 42 francs pour un temps plein sur la cotisation salariale vieillesse.

Enfin, la CSG est affectée à la CNAF en contrepartie d'un rééquilibrage à la baisse des cotisations sociales employeurs et salariés.

B - LES EVOLUTIONS DURANT LES ANNEES 90

Durant les années 90 deux types d'évolutions ont affecté le dispositif fiscal et l'environnement le légitimant.

S'agissant tout d'abord du dispositif légal, plusieurs réformes ont permis en moins de 10 ans la croissance du poids de la CSG par l'élargissement de son assiette et l'augmentation des taux. Dans le même temps, ceux-ci ont été différenciés afin de mieux prendre en compte les situations particulières. Le tableau 1 reflète cette évolution.

Tableau 1 : évolution des taux de la CSG.

	1991-92	1993-96	1997	1998-99
Taux normal	1,1%	2,4%	3,4%	7,5% ou 6,2%
Taux réduit			1%	3,8%
CSG non-déductible à l'IR	1,1%	2,4%	2,4%	2,4%

Mais ce tableau suggère également une forte complexification du dispositif qui recouvre elle-même des transformations touchant aux fondements mêmes de la contribution.

Les réformes de 1997 et 1998 consacrent bien évidemment le recours à l'impôt dans le financement de la protection sociale. Mais deux évolutions parallèles doivent être soulignées : d'un côté, l'assiette de la CSG est très nettement élargie de sorte que les augmentations de taux se sont pleinement inscrites dans une perspective d'équité horizontale visant à rééquilibrer le poids de la fiscalité pesant sur les revenus du travail et les revenus du capital ; d'un autre côté, les dispositifs visant, dans une perspective d'équité verticale, à assurer une certaine redistribution sont marginalisés. La non déductibilité du revenu imposable à l'impôt sur le revenu ne concerne que 2,4 points sur 7,5¹⁴. Quant au taux réduit, son domaine d'application est très étroit. Enfin, la remise forfaitaire de 42 francs avait été supprimée dès septembre 1995.

En d'autres termes, et si l'on isole les effets de transition, la question des effets redistributifs du dispositif et de son apport à la justice fiscale est plus traitée du point de vue de l'équité horizontale, que de celui de l'équité verticale.

Par ailleurs, depuis le début des années 90, des évolutions majeures ont marqué la structure des revenus des ménages. Ces évolutions peuvent rapidement être caractérisées à partir de trois facteurs majeurs.

a) Le poids croissant des revenus de la propriété

¹³ CONSEIL DES IMPOTS, *La contribution sociale généralisée*, Quatorzième rapport au Président de la République, Journal officiel de la République française, Paris, 1995.

¹⁴ On rappelle cependant que la CRDS n'est pas déductible.

Depuis 1970 on constate dans la structure du revenu des ménages une très nette diminution de la part des revenus nets d'activité. Entre 1970 et 1982 cette diminution s'est expliquée par la baisse du poids relatif des revenus d'indépendants, elle-même liée à la diminution de la population active non salariée. En revanche, depuis 1982 la diminution de plus de 10 points de la part des revenus d'activité s'explique essentiellement par la baisse de la part des salaires nets entre 1982 et 1997.

Cette évolution des revenus d'activité trouve sa contrepartie dans l'augmentation des prestations sociales¹⁵, et surtout depuis 1988, dans l'envolée des revenus du patrimoine. Leur part dans la structure du revenu des ménages a augmenté de 50% entre 1988 et 1997.

Tableau 2 : Structure du revenu des ménages (en % du revenu avant impôt)

	1970	1978	1982	1988	1997
Revenus nets d'activité	68,0	64,3	60,6	56,0	50,3
<i>dont salaires nets</i>	<i>47,7</i>	<i>49,5</i>	<i>48,0</i>	<i>44,8</i>	<i>41,4</i>
Revenus de la propriété	9,3	7,7	8,7	9,8	14,9
Prestations sociales et transferts	22,6	27,9	30,8	34,3	34,7
Revenu net avant impôt	100	100	100	100	100
Moins impôts	6,5	7,5	8,3	8,7	10,5
Revenu disponible après impôt	93,5	92,5	91,7	91,3	89,5

Source : INSEE, comptes nationaux.

Ce phénomène a favorisé la croissance des inégalités d'une part parce que les revenus du patrimoine sont plus massivement présents dans le haut de la hiérarchie des revenus, et d'autre part parce que la rentabilité des gros patrimoines est généralement plus importante que celle des plus modestes. On ne peut oublier par ailleurs que l'IRPP favorise ce type de rémunération ce qui se révèle profitable aux plus hauts revenus.

b) Hausse des inégalités de salaires et développement des bas salaires

Second facteur essentiel, la distribution des salaires n'a pas évolué de manière uniforme depuis quinze ans et l'inégalité s'est accrue. Si l'on considère tout d'abord l'ensemble des salariés, quelle que soit leur durée d'emploi (temps complet ou temps partiel), le ratio interdécile (D9/D1) est passé d'environ 2,8 à 4 entre 1983 et 1997, soit une hausse de près de 50%. Mais si l'on décompose, le ratio D5/D1 est passé de 1,5 à 2,2 tandis que le ratio D9/D5 restait quasiment stable. En d'autres termes, les inégalités se sont surtout creusées dans le bas de l'éventail des salaires. A cet égard, entre 1983 et 1997, la part des salariés à bas salaires (percevant au plus les 2/3 du salaire médian) est passée de 11,4% à 15,1%, cette évolution résultant surtout du doublement (de 5% à 10%) de la part des salariés percevant des très bas salaires (inférieurs ou égaux à la moitié du salaire médian). Enfin, si l'on distingue entre salariés à temps complet et salariés à temps partiel, il apparaît que le développement de cette dernière forme d'emploi a occupé un rôle majeur dans la croissance des inégalités durant les années 90.

c) L'émergence de la pauvreté laborieuse

Si le fait de percevoir un bas salaire n'est pas nécessairement synonyme de pauvreté ou de condition de vie difficile, la probabilité pour un salarié à bas salaire de vivre dans un ménage à bas niveau de vie a sensiblement augmenté depuis quinze ans¹⁶. A un chômage persistant de moins en moins indemnisé est venu s'ajouter le développement de l'emploi précaire et du temps partiel "subi" qui ont directement engendré une "pauvreté laborieuse". Ce phénomène n'est certes pas inédit, mais il s'est étendu à des catégories de plus en plus larges de la population¹⁷.

C - LA CSG ET LE PROFIL DU SYSTEME FISCAL

Les modifications substantielles du dispositif relatif à la CSG (élargissement de l'assiette et augmentation des taux) sont directement responsables de sa montée en puissance, de sorte qu'aujourd'hui son produit est nettement

¹⁵ Principalement les pensions de retraite.

¹⁶ Voir Pierre CONCIALDI et Sophie PONTHEUX, "Bas salaires et pauvreté : une comparaison France Etats-Unis", DARES/IRES, *Premières synthèses*, 1999.

¹⁷ Voir Pierre CONCIALDI et Sophie PONTHEUX, "Les bas salaires en France : quels changements depuis 15 ans ?", *Premières synthèses*, 97-11, n° 48.1, DARES/IRES, 1997.

supérieur à celui de l'IRPP. Toutefois, en dépit d'un taux proportionnel appliqué à une assiette étendue, la charge effective de la CSG varie selon la nature du revenu économique qui en forme la base théorique.

Tableau 3 : Taux effectif de CSG selon la source de revenu (1997)

	Revenus des ménages selon la comptabilité nationale (en mds de F)	Recettes de CSG (en mds de F)	Taux effectif de CSG (en %)
Salaires et traitements bruts	3027		
Excédent net d'exploitation des entreprises individuelles	676		
Total : revenus d'activité	3703	107,9	2,9
Prestations sociales :			
Indemnités journalières :			
- maladie, maternité	55,4		
- accidents du travail...	32,0		
Prestations en espèces :			
- invalidité	88,8		
- vieillesse	1025		
- chômage	126,4		
Total : Revenus de remplacement/transferts	1327,6	23,4	1,8
Total : revenus d'activité et de remplacement	5030,6	131,3	2,6
Loyers perçus*	171	3,1	1,8
Autres revenus de la propriété, de l'entreprise et de l'assurance	614	15,2	2,5
Total revenus du patrimoine	785	18,3	2,3
Total	5815,6	149,6	2,6

Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale 1997, Comptes de la nation 1998, Conseil des impôts 1999, PLF 1999.

* Loyers nets de consommation de capital fixe.

Même s'il convient de considérer avec précautions les résultats contenus dans le tableau 3 puisque les données disponibles pour apprécier le taux effectif de la CSG sont approximatives¹⁸, ils mettent en lumière deux phénomènes importants. En premier lieu, on peut constater pour certaines catégories de revenus une nette différence entre le taux nominal de la contribution et le taux effectif, particulièrement dans le cas des revenus du patrimoine. En second lieu, on observe de fortes disparités dans les taux effectifs de CSG, en particulier entre les revenus d'activité et les revenus du patrimoine, tous deux taxés au taux normal. Différentes explications peuvent être avancées : absence de prise en compte de la différenciation des taux dans le tableau, hétérogénéité des sources statistiques, différences dans les procédures d'établissement de l'assiette et de recouvrement qui favorisent la fraude quand elles sont déclaratives. Quoi qu'il en soit, les revenus d'activité sont la catégorie pour laquelle le taux effectif de CSG est le plus important avec un écart relativement faible par rapport au taux nominal (3,4% en 1997).

Mais la CSG ne peut être considérée indépendamment du système fiscal dans la mesure où par construction, elle vise à s'y insérer comme une forme nouvelle de financement de la protection sociale s'inspirant des modalités déjà existantes. En d'autres termes, il convient également de s'arrêter sur le profil du système de prélèvement sur les ménages.

Depuis une dizaine d'années, de nombreux rapports (rapports "Ducamin", "La Martinière"...) ont souligné la faible progressivité du système de prélèvement français. Une étude de l'INSEE¹⁹ fournit sans doute le panorama le plus complet et le plus récent en la matière. Elle repose cependant sur les données de l'enquête "budgets de familles" de 1995 portant sur les revenus de 1994. Elle ne tient donc aucun compte des modifications récentes de la CSG qu'elle inclut par ailleurs dans les prélèvements sociaux. L'analyse de la répartition du prélèvement fiscal²⁰ montre que sa progressivité est faible, puisque la plage de variation de son taux est comprise entre 14% et 21%. Ce résultat s'explique par le fait que la progressivité de l'impôt sur le revenu est dans une large mesure compensée par la régressivité des impôts indirects.

¹⁸ En particulier, l'assiette de la CSG ne coïncide pas totalement avec les revenus économiques mesurés par la comptabilité nationale en raison des divers allègements qui réduisent encore l'assiette taxable : prestations familiales etc.

¹⁹ INSEE, "Revenus et patrimoine des ménages - édition 1997", *Synthèses*, 1997, n° 11.

²⁰ Dans le cadre de l'étude citée, les prélèvements fiscaux sont constitués de l'impôt sur le revenu, des impôts sur la consommation (dont la TVA et la TIPP), de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

La faible progressivité du prélèvement fiscal, combinée à l'absence de progressivité du prélèvement social (cotisations sociales et CSG) dont le poids est relativement important dans notre pays confère au système global de prélèvement français un caractère très peu progressif. Ce constat est confirmé par une étude récente²¹ dont l'objet était la comparaison du degré de progressivité du système de prélèvement français avec celui de deux pays, Le Royaume-Uni et la Suède. Il s'agit de deux pays où l'importance relative des prélèvements obligatoires était respectivement plutôt faible ou plutôt élevée en comparaison de la moyenne européenne. Deux résultats sont notamment mis en évidence : c'est en France que la progressivité est la moins élevée, elle y prend en outre des valeurs très faibles.

III - DES SCENARIOS DE REFORMES POSSIBLES DE LA CSG

Les scénarios de réformes étudiés s'inspirent du principe des facultés contributives tel qu'il a été exposé dans la première section. Plus précisément, on peut montrer que l'on peut obtenir un impôt progressif avec un barème très simple où les taux marginaux d'imposition sont constants et où la progressivité dépend essentiellement du niveau de l'abattement forfaitaire pratiqué sur les revenus. Imaginons par exemple une société composée de trois familles (A, B et C) de composition identique et percevant respectivement une rémunération globale de 10 000, 15 000 et 25 000 francs par mois, soit un écart de 1 à 2,5 entre le revenu le plus faible et le revenu le plus élevé. Le prélèvement mensuel acquitté par chaque famille est de 2500 F pour la famille A, de 5000 F pour la famille B et de 10 000 F pour la famille C, soit un écart de 1 à 4 entre les familles A et C. Le montant de l'imposition progressant plus vite que le revenu, le système d'imposition est bien progressif. Le taux de prélèvement passe de 25% pour la famille A à 40% pour la famille C.

Tableau 4 : Abattement forfaitaire et capacité contributive, une illustration

	A	B	C
(1) Rémunération globale	10 000	15 000	25 000
(2) Total des prélèvements	2 500	5 000	10 000
(3) Taux de prélèvement (1)/(2)	25%	33,3%	40%
(4) Abattement forfaitaire	5 000	5 000	5 000
(5) Revenu imposable (1)-(4)	5 000	10 000	20 000
(6) Taux unique (2)/(5)	50%	50%	50%

Comme le montre le tableau 4, un tel barème d'imposition est équivalent à un système où tous les revenus subiraient un même abattement forfaitaire avant d'être taxés à un taux unique. Dans le tableau 4 le niveau de l'abattement forfaitaire est de 5 000 francs et le taux unique d'imposition de 50%. Cet exemple illustre le fait qu'il est possible de construire un système d'imposition progressif avec deux paramètres : un abattement forfaitaire pratiqué sur la rémunération globale et un taux d'imposition frappant l'assiette imposable après abattement.

Ce résultat se situe dans la continuité de la définition des facultés contributives adoptée dans la première section du présent article. L'abattement reflète le minimum de ressources préservé de toute imposition et constitue de ce fait un indicateur du degré de progressivité du prélèvement fiscal. Les scénarios de réformes envisagés ici pour la CSG sont directement dérivés de cette approche.

A - LES SCENARIOS DE REFORME : PRINCIPALES HYPOTHESES

Pour rendre progressif un prélèvement, il est possible comme dans le cas de l'impôt sur le revenu, d'utiliser un barème progressif d'imposition. Ce n'est pas l'option retenue pour les scénarios proposés ici dont le principe général est celui de l'application d'un abattement forfaitaire²² couplée à un taux unique d'imposition au-delà de cet abattement. Par rapport au barème progressif, cette solution présente un double avantage. D'un point de vue technique une réforme de ce type pourrait être facilement mise en oeuvre et ne romprait donc pas avec l'apparente simplicité de l'actuel dispositif. Par ailleurs, au plan des principes, le niveau de l'abattement choisi permettrait de rendre visible la norme de ressources en deçà de laquelle il est socialement considéré que les revenus ne doivent pas être taxés.

Une large palette de scénarios a été testée, le niveau de l'abattement forfaitaire s'échelonnant de 1000 francs par mois à 1,8 SMIC. Dans ce cadre, deux hypothèses principales ont été considérées :

²¹ Pierre CONCIALDI, "Comment apprécier l'équité face à l'impôt", *op. cit.*

²² La déduction actuelle de 5% pour certains revenus serait donc supprimée en contrepartie.

- Une première hypothèse où le rendement de l'impôt resterait constant, de façon à préserver l'équilibre des finances publiques.

- Une seconde hypothèse où le taux apparent d'imposition est supposé constant, égal à celui pratiqué aujourd'hui. Dans ce cas les finances publiques subiraient une perte de recettes fiscales croissante avec le niveau de l'abattement, que nous avons estimée de manière approximative compte tenu des données disponibles. A titre d'exemple, un abattement de 1000 francs provoquerait une baisse de 3,4% du rendement de la CSG tandis qu'un abattement correspondant au niveau du SMIC réduirait d'environ 50% le rendement de la CSG.

Mais l'on ne peut se contenter de cet impact immédiat d'une éventuelle réforme de la CSG puisque celle-ci est étroitement liée à l'impôt sur le revenu par le jeu de sa déductibilité partielle. Or ce mécanisme nourrit deux types de critiques contradictoires. D'une part en raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu, le caractère déductible d'une fraction de la CSG profite proportionnellement plus aux revenus élevés. Mais sur un autre registre, ce dispositif est perçu comme manquant de cohérence car il accrédite chez les contribuables l'idée d'une double imposition.

Ce sont les raisons pour lesquelles nous avons retenu quatre hypothèses dans nos simulations. Les deux premières envisagent soit une déductibilité totale de la CSG, soit une déductibilité nulle. Dans le premier cas il en résulterait un allègement d'impôt se traduisant conformément aux relations soulignées dans la première section par une réduction de la redistributivité de la réforme. Dans le second cas l'effet inverse serait atteint.

Les deux autres hypothèses correspondent à des cas intermédiaires. La troisième hypothèse suppose une CSG déductible à 50%, tandis que la dernière hypothèse envisage le principe d'une déductibilité totale dans la limite d'un plafond²³. Ce dernier cas autorise en fait une certaine surtaxation des plus hauts revenus qui n'est pas incompatible avec l'application du principe des facultés contributives²⁴.

Enfin, une autre difficulté de cette réforme tient à la prise en compte du temps de travail dont on a montré l'importance dans la seconde section par rapport aux évolutions récentes du marché du travail, et au développement de la pauvreté laborieuse. Un grand nombre de cas sont à cet égard envisageables. Pour cette étude, la prise en compte de la durée hebdomadaire du travail a été réalisée dans le cadre des scénarios à rendement constant en proportionnant le niveau de l'abattement à cette durée.

B - LES PRINCIPAUX RESULTATS

Le chiffrage des scénarios vise à répondre à deux questions principales. Il s'agit d'une part de s'interroger sur les conséquences sur la distribution des salaires d'une réforme de la CSG en accord avec les principes énoncés précédemment, et d'autre part d'évaluer les effets globaux de cette réforme une fois pris en compte les effets indirects sur l'impôt sur le revenu. Pour ce faire, une double méthodologie a été employée. Pour évaluer les effets directs de la modification envisagée de la CSG sur la distribution des salaires, des simulations ont été réalisées à partir des données des enquêtes Emploi de l'INSEE. Elles constituent en effet une base de données très fines permettant de tester la variété des scénarios résultant des hypothèses énoncées plus haut. Par ailleurs, dans la mesure où les effets globaux d'une évolution de la CSG peuvent avoir des conséquences sensiblement différentes selon les ménages, la prise en compte des effets indirects de la réforme sur l'impôt sur le revenu a été réalisée en utilisant la méthode des cas-types.

1) Les effets directs de la réforme envisagée

Conformément aux deux principales hypothèses énoncées plus haut, les simulations des scénarios de réforme à rendement constant sont distinguées des simulations à taux constant.

a) Simulations à rendement constant

L'introduction d'un abattement forfaitaire dans le mécanisme de la CSG conduit si l'on se situe dans une hypothèse à rendement constant, à augmenter le taux de la CSG. Cette augmentation est d'autant plus élevée que l'abattement est important. En contrepartie le nombre de salariés exonérés et le pourcentage de bénéficiaires croissent également. Le bilan général d'une réforme à rendement constant est synthétisé dans le tableau 5.

²³ Dans nos simulations, ce plafond est de 1500 francs par mois.

²⁴ Pierre CONCIALDI, "Comment apprécier l'équité face à l'impôt", *op. cit.*

Tableau 5 : Bilan général d'un scénario à rendement constant

Montant de l'abattement forfaitaire	Nouveaux taux (% sur base imposable)	Limite gain/perte		Salariés exonérés		% de salariés bénéficiaires
		montant (en F)	en % du SMIC	en milliers	en %	
1000	7,8	12135	1,82	50	0,3	64,4
2000	8,5	12184	1,83	259	1,4	65,4
3000	9,4	12256	1,84	561	3,1	65,8
0,5 SMIC	9,8	12285	1,84	687	3,8	65,8
4000	10,5	12378	1,86	1282	7,0	66,3
5000	11,8	12547	1,88	1811	9,9	67,4
6000	13,5	12723	1,91	2314	12,6	68,4
1 SMIC	14,8	12847	1,93	2885	15,8	69,4
1,5 SMIC	24,4	14120	2,12	8587	46,9	75,8
1,8 SMIC	32,5	15366	2,31	11659	63,7	80,9

Comme le montre ce tableau, dans tous les cas le nombre de salariés bénéficiaires est au moins égal aux deux tiers. S'agissant de la distribution individuelle des salaires, la baisse des inégalités²⁵ serait comprise entre 1,5% (pour un abattement de 1000 francs) et 13,6% (pour un abattement correspondant à 1,8 SMIC).

Si l'on prend en compte la durée hebdomadaire du travail sous la forme d'une proratisation de l'abattement, les résultats de la réforme seraient plus faibles. En d'autres termes, les gains de pouvoir d'achat enregistrés par les salariés aux plus faibles salaires seraient moindres de sorte que la réduction des inégalités serait moins importante, notamment lorsque l'abattement forfaitaire ne dépasse pas 5000 francs.

Il est possible de compléter cette analyse en précisant le profil des principaux bénéficiaires et la répartition des gains individuels correspondant aux différents scénarios. Ceci est effectué en se situant d'abord au niveau des individus puis à celui des ménages. Il convient d'ajouter que cette analyse complémentaire n'est ici pratiquée que dans le cadre des scénarios à rendement constant. En effet, dans les scénarios à taux constant, la quasi-totalité des salariés est bénéficiaire, et les différences entre les différentes catégories sont marginales.

Pour préciser le profil des bénéficiaires, trois critères sont retenus : l'âge, le sexe et la catégorie sociale (CSP) des salariés concernés. Les principaux résultats sont les suivants :

- Le critère de l'âge est très discriminant, le pourcentage de salariés bénéficiaires étant d'autant plus élevé qu'ils sont jeunes. Dans chacun des 10 scénarios envisagés, le pourcentage de salariés bénéficiaires dépasse ainsi 85% dans la tranche d'âge des moins de 30 ans. A l'opposé, les effets sont les moins positifs pour les plus de 50 ans. Ils sont globalement à peine plus de la moitié à profiter d'une réforme²⁶.

- Si l'on considère le critère du sexe, une CSG progressive bénéficie davantage aux femmes qu'aux hommes. Dans tous les cas de figure, au moins 75% des femmes bénéficient de la réforme, contre au moins 55% des hommes.

- Les différences entre catégories sociales sont très accusées. Les ouvriers et les employés sont très largement bénéficiaires puisque le pourcentage de salariés bénéficiaires dans ces catégories va de 85% à 95% selon les scénarios. A l'inverse, c'est parmi les cadres que le pourcentage de salariés bénéficiaires est le plus faible : entre 10% et 25% selon les scénarios.

Au niveau des ménages, les phénomènes mis en évidence au niveau individuel sont beaucoup moins nets. Tout dépend en effet de la corrélation entre le niveau de salaire de la personne de référence du ménage et celui de son conjoint. En d'autres termes, l'impact d'une modification de la CSG dépend non seulement du revenu salarial des ménages, mais aussi du poids respectif des salaires de chaque apporteur de ressources au sein du ménage. Il convient par ailleurs de tenir compte de la composition de la famille, de sorte que l'étude de l'impact de la réforme de la CSG a été effectuée en considérant le niveau de revenu salarial du ménage par unité de consommation. Cet

²⁵ Appréciée à partir de l'indicateur D9/D1.

²⁶ Le pourcentage atteint 70% dans le cas d'un abattement égal à 1,8 SMIC.

indicateur donne en effet une mesure approximative du niveau de vie des ménages²⁷, classés à partir de ce critère par décile de revenu.

Le tableau 6 illustre la moindre amplitude au niveau des ménages des phénomènes décrits dans le cas des individus envisagés séparément. Le dispositif organisant la CSG considère en effet les revenus individuels de sorte que la personnalisation du prélèvement passe principalement par cette dimension. C'est la raison pour laquelle, l'introduction d'une certaine dose de progressivité peut se traduire par le fait que certains ménages pourront bénéficier de la réforme, alors même que leur revenu salarial par unité de consommation est un peu plus élevé que d'autres ménages qui n'en bénéficient pas.

Tableau 6 : Pourcentage de ménages bénéficiaires de la réforme (4 scénarios) par classe de revenu salarial par unité de consommation (simulations à rendement constant)

Montant de l'abattement	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Ensemble
0,5 SMIC	99,7	95,7	80,8	76,9	74,7	80,8	76,2	40,5	15,5	0,0	64,1
1 SMIC	99,8	97,6	84,9	79,9	78,0	80,1	78,3	52,7	21,1	0,1	67,3
1,5 SMIC	99,9	99,4	93,3	85,6	83,7	81,0	78,8	73,2	32,3	4,5	73,2
1,8 SMIC	100,0	99,8	97,1	92,4	87,8	86,3	79,8	79,3	48,8	8,7	78,0

Dans tous les cas envisagés, une majorité de ménages sont bénéficiaires d'une réforme. Par ailleurs, parmi les 20% de ménages aux plus faibles niveaux de vie (D1 et D2), la quasi-totalité des ménages est bénéficiaire. A l'autre extrême en revanche, parmi les 20% de ménages aux niveaux de vie les plus élevés, ces pourcentages sont très faibles et ne dépassent jamais 50%.

b) Simulations à taux constant

Dans les simulations à taux constant, le taux apparent de la CSG est maintenu à son niveau actuel, soit 7,5%. Cela se traduit donc par une perte de recettes budgétaires. Dans tous les cas étudiés, la quasi-totalité des salariés sont bénéficiaires, à l'exception de la minorité (très faible) pour laquelle le montant de l'abattement forfaitaire est inférieur au gain que représente l'actuelle déduction de 5%.

En termes d'inégalités salariales, l'impact est beaucoup plus faible que dans les scénarios à rendement constant, ce qui correspond à la relation entre impact redistributif et progressivité du prélèvement via son rendement explicite dans la première section. Par ailleurs, la réduction des inégalités atteint un maximum pour un abattement de l'ordre de 5000 francs. En effet, l'avantage procuré par la réforme est d'autant plus élevé que le niveau de l'abattement forfaitaire est important. Cependant, le gain atteint assez rapidement un plafond pour les plus bas salaires à partir du moment où ces derniers se retrouvent exonérés de CSG, tandis qu'il continue à croître pour les salaires les plus élevés. En d'autres termes, l'impact sur les inégalités diminue au-delà d'un certain niveau d'abattement.

2) La prise en compte des effets indirects liés à l'IRPP

C'est à ce niveau qu'ont été testées les quatre hypothèses concernant la déductibilité de la CSG. Ces hypothèses ont été appliquées dans le cadre de 2 scénarios : un abattement égal à un demi-SMIC et un abattement de un SMIC. Par ailleurs, les deux types de simulations précédents (à rendement et à taux constants) ont été opérés, soit au total, 16 cas de figure.

a) Analyse des effets de la réforme sur les ménages

Les simulations ont été effectuées à partir de la méthode des cas-types. On connaît les limites de cette méthode, mais elle présente néanmoins l'avantage de permettre d'identifier les principaux mécanismes à l'œuvre et leurs conséquences selon le niveau de vie des ménages. Neuf configurations familiales ont été considérées²⁸, et à chaque

²⁷ Le revenu salarial par unité de consommation rapporte en effet la totalité des salaires du ménage au nombre d'unités de consommation, lequel augmente avec la taille du ménage, ce qui permet de tenir compte des différences entre ménages dans le volume de leurs besoins.

²⁸ Célibataires, familles monoparentales avec un enfant, familles monoparentales avec deux enfants, couples comprenant un salarié sans enfant, couples comprenant un salarié avec un enfant, couples comprenant un salarié avec deux enfants, couples comprenant deux salariés sans enfant, couples comprenant deux salariés avec un enfant, couples comprenant deux salariés avec deux enfants.

fois onze niveaux de revenu par unité de consommation²⁹ ont été retenus. En d'autres termes, comme dans le cas des simulations des effets directs de la réforme sur les ménages, c'est la position des ménages dans la hiérarchie des "niveaux de vie" qui a été considérée.

Les effets de la réforme ont tout d'abord été étudiés en isolant l'impact propre au seul impôt sur le revenu. On a donc recherché si la modification de la CSG induirait une réduction ou un surcroît d'impôt sur le revenu à acquitter. Selon le type d'hypothèse formulée à propos de la déductibilité de la CSG les résultats sont plus ou moins clairs :

- Les effets sont les plus clairs dans les deux cas extrêmes. La déductibilité totale engendre un avantage en impôt croissant avec le revenu qui peut atteindre 2% du revenu salarial du ménage au niveau du 99^{ème} centile. A contrario, dans le cas d'une déductibilité nulle, les ménages subissent une hausse de l'impôt sur le revenu à condition d'être imposables. Pour les plus hauts revenus, cette hausse peut dépasser 2% du revenu salarial du ménage.

- Dans les deux cas intermédiaires, les effets sont d'une ampleur plus limitée. Lorsque la CSG est à moitié déductible, la plupart des ménages connaissent une hausse de l'IRPP, mais elle ne dépasse jamais 0,5% du revenu salarial du ménage. Lorsque la CSG est intégralement déductible dans les limites d'un plafond, les ménages à plus faibles niveaux de vie enregistrent une diminution de l'IRPP (à condition d'être imposables). L'avantage en impôt ainsi obtenu croît jusqu'au plafond de déductibilité de la CSG, puis diminue régulièrement.

Il convient de remarquer que ces effets peuvent varier avec l'ampleur de l'abattement. Le scénario de la déductibilité intégrale de la CSG de l'assiette de l'IRPP ne bénéficie pas à tous les ménages et en particulier à ceux dont les revenus sont les plus faibles. Ainsi, dans le cas d'un abattement forfaitaire égal au SMIC, les plus bas revenus se retrouvent exonérés de CSG de sorte qu'ils perdent le bénéfice de la déductibilité totale à l'IRPP. Il en résulte une hausse de l'impôt sur le revenu qui est plus importante dans le cas des scénarios à taux constant. Le résultat inverse peut se rencontrer chez les plus hauts revenus.

Dans une deuxième étape, l'impact de la réforme a été étudié en combinant les effets propres à l'IRPP et les effets directs sur la CSG. Deux résultats principaux peuvent ici être soulignés :

- Le bilan global de la réforme est d'autant plus positif pour les ménages que leur niveau de vie est faible. Cela signifie en particulier que pour tous les scénarios, les effets parfois irréguliers de la réforme sur l'IRPP des ménages sont plus que compensés par les effets directs liés à la modification de la CSG.

- Les effets d'une modification de la CSG sur la progressivité du prélèvement global (CSG plus IRPP) sont d'autant plus importants que les possibilités de déduction de la CSG sont faibles.

Les effets qui viennent d'être décrits ne tiennent compte ni de la distribution des différents types de ménages dans la hiérarchie des niveaux de vie, ni du poids que représentent ces catégories de ménages. Il est donc possible de préciser l'analyse en observant la proportion des ménages bénéficiaires d'une part, et leurs caractéristiques d'autre part :

- Dans les scénarios à taux constant, la forte baisse des impôts bénéficie à la quasi-totalité des ménages, sauf dans le cas où la CSG ne serait pas déductible de l'assiette de l'IRPP. Dans ce dernier cas, environ 12% des ménages voient leur impôt sur le revenu augmenter davantage que ne baisse la CSG acquittée. Dans les scénarios à rendement constant, le pourcentage de ménages bénéficiaires varie entre 42% et 76%. Les pourcentages les plus élevés sont obtenus lorsque la CSG est soit intégralement déductible de l'assiette de l'IRPP, soit déductible dans les limites d'un plafond, les écarts entre ces deux hypothèses étant d'ailleurs très faibles.

- S'agissant des caractéristiques des ménages bénéficiaires, on retrouve des effets du même ordre que ceux mis en évidence à partir du seul impact direct de la réforme. Les ménages jeunes sont davantage bénéficiaires que les ménages plus âgés, de même que ceux dont la personne de référence est une femme ou bien un employé ou un ouvrier.

Enfin, deux aspects restent à expliciter : l'impact redistributif de la réforme et son coût pour les finances publiques.

b) Impact redistributif de la réforme

²⁹ Ici on ne raisonne pas comme précédemment par *classes* de revenu salarial, mais par *niveau* de revenu salarial : le premier niveau correspond au 10^{ème} centile et le dernier niveau au 99^{ème} centile.

Pour simplifier, l'impact redistributif de la réforme peut être illustré à partir du tableau 7 où est chiffrée la baisse des inégalités induite par quelques scénarios.

Tableau 7 : Variation de la dispersion des revenus (% de variation de D9/D1)

Hypothèse de déductibilité	Rendement constant		Taux constant	
	1/2 SMIC	1 SMIC	1/2 SMIC	1 SMIC
Totale	-2,7	-7,2	-2,4	-4,0
Nulle	-5,3	-10,0	-4,3	-5,6
50% CSG	-4,0	-8,5	-3,3	-4,8
Plafond	-2,9	-7,7	-2,5	-4,1

Trois enseignements principaux peuvent être retirés de ce tableau. En premier lieu, pour un niveau d'abattement forfaitaire donné, la baisse des inégalités est toujours plus importante dans les scénarios à rendement constant que dans les scénarios à taux constant. En second lieu, l'hypothèse d'une déductibilité intégrale de la CSG réduit de façon importante les effets redistributifs d'une réforme. Enfin, l'incidence sur les inégalités est très proche, que l'on retienne une déductibilité intégrale de la CSG ou que celle-ci soit plafonnée.

c) Incidence sur les finances publiques

L'impact présenté ici sur les finances publiques d'une réforme de la CSG concerne les seuls salariés, c'est-à-dire le domaine couvert par les données que nous avons pu exploiter. Il s'agit donc d'un ordre de grandeur permettant plutôt de situer les effets *relatifs* des différentes hypothèses retenues dans nos simulations et de saisir leur logique. En aucun cas il ne peut s'agir d'une mesure *exacte* de l'incidence financière de telle ou telle réforme.

L'ampleur de l'incidence de la réforme sur les finances publiques ne peut être réduite à son seul impact direct sur la CSG. Il convient également de prendre en compte les effets indirects sur l'IRPP. Le tableau 8 se situe dans le prolongement du tableau 7, et décrit de manière synthétique ces effets à partir des hypothèses envisagées.

Tableau 8 : Estimation de l'incidence de différents scénarios de réforme de la CSG sur les finances publiques (en milliards de FF)

Impôts	Rendement constant		Taux constant	
	1/2 SMIC	1 SMIC	1/2 SMIC	1 SMIC
IRPP : hypothèses de déductibilité :				
Totale	-11,2	-15,1	-4,3	1,6
Nulle	19,3	19,3	19,3	19,3
50% CSG	3,8	1,8	7,4	10,4
Plafond	-3,8	-2,4	0,1	5,4
CSG	0	0	-44,2	-93,6

Ce tableau montre que selon les hypothèses retenues, les conséquences de la réforme sur les finances publiques peuvent être positives ou négatives. C'est en fait le choix entre une réforme à rendement constant et une réforme à taux constant qui détermine l'ampleur de ces conséquences. Lorsque la réforme s'effectue à taux constant, l'impact sur les finances publiques est dans tous les cas négatif alors qu'il peut être positif ou négatif dans une réforme à rendement constant selon l'hypothèse de déductibilité à l'IRPP choisie. Des phénomènes de compensation peuvent en effet apparaître.

La non déductibilité intégrale procure dans tous les cas un supplément de recettes d'IRPP puisqu'elle introduit une disjonction entre cet impôt et la CSG. A l'inverse, l'imbrication entre la CSG et l'impôt sur le revenu explique la variabilité des conséquences financières au niveau de l'IRPP des formes retenues pour la déductibilité de la CSG. Ainsi, la déductibilité intégrale induit une diminution des recettes procurées par l'impôt sur le revenu, sauf dans l'hypothèse d'une réforme à taux constant avec un abattement égal à un SMIC. Si la moitié seulement de la CSG est déductible, un gain apparaît dans tous les cas au niveau de l'impôt sur le revenu, mais il est plus important dans les scénarios à taux constant. En effet, le montant de la CSG acquittée par les ménages serait plus faible à tous les niveaux de revenu que dans la situation actuelle, de sorte que le volume de la CSG actuellement déductible excéderait celui autorisé sous cette hypothèse dans nos scénarios pour une large majorité de ménages. Enfin, on observe dans le cas d'une déduction plafonnée que si cette solution présente l'avantage d'avoir peu d'effets sur le nombre des bénéficiaires de la réforme envisagée, elle réduit fortement les effets induits sur finances publiques.

CONCLUSION

Bien que complexe, le dispositif initial de la CSG laissait entrevoir la possibilité d'accentuer la progressivité de notre système fiscal, laquelle reste aujourd'hui encore très faible. Mais les modifications intervenues depuis lors n'ont pas confirmé cette inflexion. La CSG, dont le rendement est aujourd'hui supérieur à celui de l'impôt sur le revenu, reste un prélèvement essentiellement proportionnel, et même régressif si l'on tient compte de ses effets induits sur l'IRPP qui bénéficient davantage aux plus hauts revenus.

Durant les années 90, les bas et très bas salaires se sont développés, en particulier sous l'impulsion de l'explosion des emplois à temps partiel. Le caractère proportionnel de la CSG pénalise donc une proportion croissante de salariés. A quelques exceptions près, tous les salariés acquittent désormais la CSG, même les bénéficiaires d'emplois aidés comme les Contrats Emploi Solidarité (CES). D'ailleurs, les prélèvements opérés sur les bas revenus sont parfois dénoncés en raison de leurs taux jugés trop importants (et donc désincitatifs) sur cette catégorie de population. La montée en puissance de la CSG offre donc l'occasion de faire évoluer notre système de prélèvement dans un sens plus progressif et d'améliorer le pouvoir d'achat des plus faibles salaires, tout en contribuant à une plus grande "incitation au travail".

Deux types de choix apparaissent cependant comme déterminants, aussi bien pour la redistributivité de la réforme que pour son impact sur les finances publiques. Il s'agit d'une part de la forme de la réforme, à rendement constant ou à taux constant, et d'autre part du statut de la CSG à l'égard de l'impôt sur le revenu à travers la question de sa déductibilité. Une réforme à rendement constant associant la non-déductibilité de la CSG maximise l'impact redistributif tout en procurant des recettes publiques supplémentaires. Mais d'autres considérations pourraient être prises en compte qui inciteraient à retenir un scénario intermédiaire.

POSTFACE

A l'issue des débats budgétaires de l'automne 2000, le gouvernement avait obtenu du Parlement l'adoption dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, d'un dispositif tendant à exonérer partiellement ou en totalité de CSG les revenus d'activité inférieurs à certains seuils. A terme, les salaires et revenus assimilés inférieurs ou égaux au SMIC auraient été exonérés en totalité de CSG, l'exonération n'étant que partielle et dégressive pour les revenus de même nature compris entre un SMIC et 1,4 SMIC. Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle aurait créé une rupture caractérisée de l'égalité entre les contribuables. La décision du Conseil se décompose néanmoins en deux parties. Il a tout d'abord cru bon de rappeler qu'"il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes". Toutefois, au cas particulier, la mesure envisagée "ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci". En d'autres termes la disposition contestée ne tenait pas compte de l'ensemble des facultés contributives des contribuables.

Comme l'a récemment rappelé Xavier Prétot dans un article publié par la présente revue, la CSG s'inscrit dans le cadre du principe de la solidarité nationale, ce qui signifie que "le principe de l'égalité devant les charges publiques revêt en la matière une portée réellement contraignante, le législateur ne pouvant déroger à l'uniformité du régime de la contribution que pour autant que celle-ci demeure fondée, par les objectifs poursuivis comme par les mesures adoptées, sur l'ensemble des facultés contributives des intéressés"³⁰.

La décision du Conseil constitutionnel n'interdit donc pas toute évolution de la CSG vers une amélioration de sa progressivité. Mais celle-ci doit être effectuée en conservant à la contribution sa logique propre. En ce sens, la proposition d'un abattement forfaitaire généralisé à la base nous semble toujours d'actualité.

Après la décision du Conseil constitutionnel, le Parlement a adopté sur proposition du gouvernement un dispositif destiné à remplacer l'allégement censuré. La prime pour l'emploi a été présentée comme une aide au retour à l'emploi ou au maintien dans l'emploi visant à compenser une partie des charges (fiscales et sociales) pesant sur les revenus d'activité des foyers dont le total des revenus ne dépasse pas un certain seuil³¹. Elle se compose en fait de trois éléments. L'élément essentiel (la "prime pour l'emploi" proprement dite) prend la forme d'un crédit d'impôt calculé sur les revenus du travail. Cette prime est croissante entre 0,3 et un SMIC à temps plein puis décroissante

³⁰ Xavier Prétot, "Le Conseil constitutionnel et les finances publiques (Chronique de jurisprudence)", *RFFP*, n° 74, avril 2001, p. 269-270.

³¹ Ce seuil est variable en fonction des charges de famille.

jusqu'à 1,4 SMIC. A cette prime s'ajoute éventuellement des majorations forfaitaires, à savoir ce que l'on pourrait appeler une " prime de salaire unique " versée lorsque le conjoint n'exerce pas d'activité professionnelle et une " prime pour enfants " variable selon la situation familiale. Le dispositif de la prime pour l'emploi devrait monter en puissance d'ici 2003 puisque le taux appliqué entre 0,3 et un SMIC passera de 2,2% du revenu d'activité déclaré en 2001 à 6,6% en 2003.

Dans l'argumentaire mobilisé pour justifier l'irruption d'une version de l'impôt négatif dans la fiscalité des revenus des ménages, les exemples américains et britanniques ont été largement utilisés. L'*Earned income tax credit* (EITC) a été créé aux Etats-Unis en 1975 et a connu des modifications en 1986, 1990 et 1993³². En 1975, son objectif principal était de compenser les cotisations de sécurité sociale pour les familles avec enfants de travailleurs pauvres. Le bénéfice de l'EITC est donc conditionné à la perception d'un revenu du travail. Les réformes intervenues dans les années 80 et 90 ont correspondu à une montée en puissance du dispositif se traduisant par une augmentation du barème et du nombre de bénéficiaires. Mais elles ont également mis en avant deux nouveaux objectifs en se concentrant plus particulièrement sur eux : l'incitation à la reprise d'un emploi et la redistribution en faveur des familles de travailleurs à bas revenus.

Au Royaume-Uni, le *Working families tax credit* (WFTC) a été mis en place en 1999. Il succède à un complément familial (le *Family Income Supplement*) créé en 1971 en principe à titre temporaire³³. Le WFTC est destiné aux familles de travailleurs pauvres avec enfant. C'est la raison pour laquelle, il est en particulier soumis à une double condition d'activité professionnelle et de revenu. Le montant du crédit d'impôt dépend du revenu de chaque membre du ménage, de la composition de la famille, de l'âge et du mode de garde des enfants. Une innovation importante tient dans le mode de versement du crédit d'impôt : les entreprises en sont chargées de sorte qu'il apparaît chaque mois sur la feuille de paye des bénéficiaires.

La référence constante à ces deux expériences incite certes à en examiner les résultats, mais dans un premier temps à s'interroger sur la pertinence de leur transposition au cas français. Les crédits d'impôt américain et britannique s'insèrent en effet dans des systèmes de transferts qui se distinguent assez nettement du système français. Au plan global tout d'abord, il convient d'observer que les deux dispositifs en question s'intègrent à des systèmes fiscaux dans lesquels l'impôt sur le revenu occupe une place beaucoup plus importante qu'en France. Aux Etats-Unis l'impôt sur le revenu représente environ 40% des prélèvements obligatoires (40,5% en 1998) dont les 3/4 pour l'impôt fédéral (auquel est intégré l'EITC), et au Royaume-Uni l'impôt sur le revenu représente un peu moins de 30% des prélèvements obligatoires (27,5% en 1998), alors qu'en France les prélèvements fiscaux sur les revenus (IRPP, CSG et CRDS compris) ne s'élèvent encore qu'à moins de 20% (17,4% en 1998) des prélèvements obligatoires malgré la montée en puissance de la CSG. Aux Etats-Unis, la famille est l'unité d'imposition à l'impôt sur le revenu alors qu'au Royaume Uni c'est l'individu. Par ailleurs, aucun des deux systèmes fiscaux n'articulent comme en France leurs prélèvements sur les revenus des ménages autour d'une notion comparable à celle du foyer fiscal. Quant aux prestations familiales, elles sont inexistantes aux Etats-Unis et largement moins développées qu'en France au Royaume-Uni. C'est la raison pour laquelle si l'impact redistributif des dispositifs américains et britannique sont soulignés dans la littérature, il convient sans doute de ne pas se tromper sur sa signification. Par comparaison avec le cas français, l'EITC peut être compris comme un dispositif compensant partiellement l'absence de prestations familiales sous condition de ressources, et le WFTC comme un équivalent partiel aux prestations sous condition de ressources.

Une dernière interrogation demeure, celle de l'impact sur l'emploi des deux dispositifs. La littérature disponible concerne essentiellement l'EITC compte tenu du faible recul par rapport à l'expérience britannique. La plupart des travaux montrent que l'impact de l'EITC sur l'offre *globale* de travail a été quasiment nul aux Etats-Unis. L'effet net sur l'offre de travail est ainsi tout à fait marginal, inférieur à 0,5 pour mille du total de l'emploi, pour des montants de crédit d'impôt pourtant considérables et sans commune mesure avec ce qu'envisage le gouvernement, même lorsque le dispositif de la prime pour l'emploi aura atteint dans deux ans sa pleine capacité. Un résultat tout

³² Pour une présentation et des éléments d'analyse de l'EITC, voir notamment : Olivier Bontout, "L'*Earned Income Tax Credit*, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis", *Economie et statistique*, n° 335, 2000, pp. 27-46 ; Joseph Hotz et John Karl Scholz, "Des mesures efficaces à défaut d'être parfaites : l'EITC et les autres mesures de soutien du marché du travail faiblement rémunéré aux Etats-Unis", *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000, pp. 29-49.

³³ Pour une présentation et des éléments d'analyse du WFTC, voir notamment : Véronique Delarue, "Le *Working Families Tax Credit*, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni", *Economie et statistique*, n° 335, 2000, pp. 47-61 ; Andrew Dilnot et Julian McCrae, "L'allocation aux familles (*family credit*) et le crédit d'impôt pour les familles actives (*working families tax credit*) au Royaume-Uni", *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000, pp. 81-98.

aussi faible ressort du projet canadien de supplément de revenu qui constitue une expérience naturelle de subvention aux bas salaires visant à favoriser le retour à l'emploi. Ces deux résultats suggèrent qu'il est sans doute illusoire de vouloir agir de façon conséquente sur l'offre de travail à travers des incitations ou des subventions fiscales.

Si l'EITC n'a pas eu d'effet sensible sur l'offre d'emploi, il s'est traduit en revanche par une certaine redistribution de l'emploi au sein de la moitié la plus modeste du salariat. Concrètement, les plus pauvres (notamment les célibataires et les mères isolées) ont accepté davantage de "petits boulots". Tandis que dans les ménages à deux revenus, un peu moins pauvres, les femmes ont été incitées à se retirer définitivement ou partiellement du marché du travail. La prime pour l'emploi risque ainsi d'inciter encore davantage les femmes en couple à se retirer du marché du travail, prolongeant et amplifiant le mouvement favorisé par l'APE³⁴.

Enfin on ne peut manquer de souligner que l'effet redistributif d'un tel dispositif doit aussi prendre en compte les effets induits sur la nature des emplois proposés. La prime pour l'emploi accentue en effet les causes du phénomène contre lequel elle prétend lutter puisqu'elle favorise le maintien et le développement des emplois à bas salaires en rendant plus supportables, pour les salariés, ces emplois mal payés. Et il faut être bien naïf pour penser que les employeurs, qui réclament de longue date cette mesure, resteront insensibles au signal envoyé par le gouvernement et ne profiteront pas de cette mesure pour peser sur la négociation salariale. Rappelons qu'en mars 1998 le président du CNPF (actuel MEDEF) Ernest-Antoine Seillière proposait au gouvernement un double financement pour les emplois : les entreprises paieraient "à hauteur de ce que peuvent payer les clients" et l'Etat pourrait, le cas échéant, compléter ce salaire par "un revenu de solidarité"³⁵. C'est exactement le projet qu'entérine la prime pour l'emploi.

³⁴ Voir notamment Cédric Afssa, "L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation", *Recherches et prévisions*, n°46, décembre 1996, pp. 1-8 ; Thomas Piketty, "L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français", *Economie et prévision*, n° 132-133, 1998-1/2, pp. 1-29.

³⁵ *La Tribune*, 4 mars 1998.